

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	(2132)
Gennàio 1968	C/15

ARCHIVIO I.A.I.

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

(Parte II)

GLI OBIETTIVI ECONOMICI DEL TRATTATO

- RAPPORTO -

(di Jacopo Di Cocco)

(copia non corretta)

COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

GLI OBIETTIVI ECONOMICI DEL TRATTATO

1. E' fuori dubbio che indicare oggi le necessità economiche dell'Europa degli anni settanta e le possibilità di risolverle è veramente arduo. Infatti gli elementi di incertezza sono notevolissimi: incertezze economiche derivanti dagli sviluppi recenti del sistema monetario internazionale e dalla reale capacità di evoluzione dei paesi in via di sviluppo; incertezze politiche, evoluzione della guerra vietnamita, del contrasto russo-cinese, ed infine dell'intesa russo-americana e del conseguente atteggiamento delle due super-potenze nei confronti dell'Europa, ed, infine, gravissime incertezze istituzionali.

Il recente veto gollista rende problematica la creazione di un'unica Comunità europea, sia perchè senza un clima migliore sarà impossibile firmare e ratificare un nuovo trattato europeo, sia perchè l'impossibilità d'ingresso dei quattro nella C.E.E. potrebbe saggiamente consigliare la creazione di una nuova e più ampia comunità politico-tecnologica (1) destinata ad inglobare la Comunità Europea in un'ulteriore fusione.

Di fronte a tutte queste difficoltà, la prima tentazione potrebbe essere di rinunciare a qualsiasi previsione. Tuttavia riteniamo opportuno tentare di individuare alcune esigenze della futura Comunità unificata per disporre di una serie di alternative abbastanza delineate, tali da poter essere l'oggetto di una scelta.

Il nostro lavoro è quindi basato su una serie di ipotesi politiche minime che è bene chiarire:

- 1) il problema dell'allargamento troverà una soluzione positiva e sarà quindi superata l'impasse politica attuale;
- 2) esisterà una volontà di rilancio della Comunità;
- 3) la politica di coesistenza e cioè l'interdipendenza fra i vari territori mondiali tenderà ad accentuarsi;
- 4) l'ideale democratico e cioè la liberalizzazione politica e la tendenza alla diffusione del benessere con il conseguente aumento dei consumi resteranno prevalenti;
- 5) l'evoluzione dei rapporti russo-americani e lo sviluppo del resto del mondo non saranno tali da escludere definiti

vamente l'Europa, almeno per i prossimi 15-20 anni, dalla scena mondiale, trasformandola in qualcosa di simile alla Italia post-rinascimentale, "una terra di morti" buona tutt'al più a viaggi archeologico-sentimentali.

Sul piano economico l'Europa dovrà affrontare una serie di impegni notevoli che la sospingeranno sempre di più, di fronte al grande dilemma, ad organizzarsi attorno ad un centro capace di una volontà comune, o a declinarli definitivamente affidandosi alla saggezza altrui, non potendo contare sulla propria.

I problemi agricoli ed alimentari saranno accentuati dal crescente peso politico ed economico dei paesi in via di sviluppo; infatti, per quanto questo progresso sia lento, esso ci sarà e i bisogni alimentari saranno fra i primi a dover essere soddisfatti. Tutto ciò potrebbe portare fino allo aumento dell'importanza dell'agricoltura nel commercio e nell'economia mondiale per un certo arco di tempo, comunque, senza dubbio, manterrà all'agricoltura una parte non trascurabile. Sarà quindi necessaria una politica agricola sostanzialmente sana, con una visione mondiale e non provinciale. Le risorse agricole saranno potenzialmente sufficienti, anzi abbondanti, ma esigeranno degli adattamenti sostanziali, sia per stabilire le adeguate correnti di traffico, sia per sostenere l'aiuto alimentare necessario nella fase transitoria della creazione di una vera domanda alimentare (2). Il mondo industriale sarà dominato dalla necessità di un mercato sano dei capitali, dalla possibilità di partecipazione piena alle risorse tecnologiche, dalla scomparsa di situazioni di privilegio per il diffondersi dell'industrializzazione a tutto il mondo. Ciò richiederà una sempre maggiore capacità di adattamento, per quanto riguarda la produttività, e di rinnovamento, per quanto riguarda lo sviluppo delle produzioni consentito dall'innovazione tecnologica.

All'industria europea si presenterà questa alternativa:

- 1) un protezionismo necessariamente crescente nei confronti sia dei paesi avanzati, per difenderci dalle loro novità tecnologiche, sia dei paesi nuovi di cui fatalmente si auspicherebbe l'arresto dell'industrializzazione perchè tenderebbero a fare concorrenza alle nostre industrie più semplici,
- 2) una politica di concorrenza con l'accettazione della sfida, partecipando attivamente sia all'innovazione tecnologica, sia all'industrializzazione mondiale, consapevoli che l'aumento della domanda di beni dovuta alla diffusione del benessere sarà tale da consentire un aumento notevole della produzione totale.

Il settore più delicato, tuttavia, sarà quello dei servizi, privati e pubblici. Si pensi che essi comprendono un settore vastissimo, dalla difesa alla ricerca e all'istruzione, dalle comunicazioni ai trasporti, dall'assistenza sanitaria alle assicurazioni, alle pensioni, alle banche, dal commercio alla pubblica amministrazione. Questo settore presenta tre caratteristiche:

- a) è in espansione per quanto riguarda l'assorbimento di mano d'opera;
- b) produce beni la cui domanda può essere aumentata notevolmente (cioè la sazietà arriva molto più tardi, spesso si tratta di beni immateriali e cioè assorbibili senza precisi limiti fisici);
- c) il loro costo e la loro produttività sono di difficile valutazione; inoltre i pubblici servizi sono sottratti a precisi calcoli economici. I servizi privati condizionano grandemente il settore primario e quello secondario, infatti la massima parte del consumo avviene loro tramite.

Sempre più preponderante sarà il peso del consumo pubblico; se "entro vent'anni la produzione sarà il triplo di quella attuale e il livello di vita raddoppierà, anche la comunità imporrà allora oneri cinque volte maggiori" (3). Per tollerare questo sforzo, sarà necessaria una forte carica morale e un oculato impiego di queste risorse. Ciò potrà essere fatto da un potere dotato del necessario prestigio e di strumenti adeguati a stabilire e a far rispettare un programma comune. Avrà l'Europa questo potere?

Infine va considerata la necessità di raggiungere un certo equilibrio fra importanza economica, potere contrattuale e responsabilità acquisita. Si pensi ai problemi monetari internazionali, alla tutela delle correnti di traffico, alla sicurezza degli investimenti (sia in entrata che in uscita). Questi sono solo alcuni accenni ai problemi che si pongono. Ognuno di essi presuppone una somma di sforzi e di azioni notevoli, implica non solo un risanamento negativo dell'economia mondiale ed europea, e cioè una rimozione di ostacoli, compito già difficilissimo, ma un'azione positiva scaturita da scelte precise e razionali. Come si compiranno queste scelte? Come potranno le Comunità affrontarle? Potrà servire la fusione?

2. Per rispondere alla domanda postaci in chiusura nel precedente paragrafo, bisogna tener conto di tre fattori:

- a) il tempo della fusione;
- b) la capacità delle Comunità di assumersi i nuovi compiti;
- c) la capacità delle fusioni stesse di costituire per la Comunità quel rilancio che si rende necessario.

La risposta al primo quesito non è indifferente, perchè evidentemente solo la scelta di un tempo politico adeguato può consentire una risposta positiva al terzo punto.

La risposta economica (e non politica) al punto b è generalmente positiva, cioè la Comunità ha dimensioni e capacità economiche per affrontare questi problemi. La risposta è viepiù positiva se si considera la Comunità a Dieci.

Ma procediamo con ordine: cosa significa economicamente il tempo della fusione? La Comunità è un organismo dinamico e cioè capace di esistere solo se prosegue sulla via dell'integrazione economica, altrimenti rischia di fossilizzarsi, di fallire i propri scopi e di creare forze centrifughe che indurranno i membri a perseguire per altre vie il soddisfacimento di alcuni loro bisogni (si pensi alla fine del Consiglio d'Europa, dell'OECE ecc.). Ora dunque, la Comunità se vuole restare vitale deve perseguire nel suo cammino, che la fusione intervenga o meno. Tuttavia si pone una domanda: gli attuali trattati consentono uno sviluppo della Comunità e per quanto tempo?

La nostra risposta può essere provvisoriamente positiva e per dimostrarlo basta citare tutti coloro che hanno concepito la fusione come una mera raccolta in testo unico degli attuali trattati. Ciò sarà senza dubbio vero fino allo spirare del periodo transitorio e cioè sino al 1970 e per qualche anno seguente, poi gli elementi mancanti dai trattati si faranno sempre più sentire e la scelta fra una fusione rilancio ed una vera collaborazione governativa facoltativa si accentuerà. L'involuzione EURATOM (possiamo chiamarla così) si farà sentire generalizzata.

Più la fusione sarà rinviata, più bisognerà trovare negli attuali trattati le norme necessarie a proseguire, per conservare all'epoca della fusione la spinta necessaria. Più sarà ravvicinata e più numerosi saranno i problemi sin d'ora prevedibili, che potranno essere risolti dalle norme unificate. Questo rende incerto il confine fra ciò che sarà sostanzialmente risolto dalla fusione e ciò che si sarà già nel frattempo superato. Per dare un periodo indicativo, si può pensare che la fusione sia realizzata nel periodo '70-'73 ed interessi, per la fase che definiremo transitoria, fino al periodo '80-'85.

3. Senza dubbio, prima della fusione, dovrebbe essere completato il periodo transitorio della C.E.E. a Sei, puntando decisamente sull'unione dei mercati (armonizzazione fiscale, completamento delle organizzazioni di mercato agricole, progressiva scomparsa di ogni controllo e di ogni ostacolo doganale interno tramite l'unificazione delle norme doganali esterne e delle regole di qualità sanitarie).

E' evidentemente importante che questa fase venga scrupolosamente, sollecitamente e completamente attuata, sia per dare una base sana al rilancio, sia per individuare meglio le modifiche necessarie ai Trattati. Sarebbe opportuno che, al l'atto della fusione, l'unione doganale fosse perfezionata fra i Sei e che l'integrazione dei mercati, almeno sul piano normativo, fosse realizzata. Quando si dice "fra i Sei" si intende che gli eventuali nuovi membri sarebbero ancora in una prima fase transitoria che li dovrebbe rapidamente portare alla posizione dei Sei.

4. Ci sembra opportuno che anche il trattato di fusione contenga delle norme di ammissione di nuovi stati alla Comunità, fissando alcune regole più dettagliate di quanto attualmente previsto. Ciò potrebbe riguardare le modalità di accesso, i poteri dei nuovi membri e la definizione di un periodo di adattamento o transitorio, che, per quanto riguarda la unione doganale, potrebbe essere un riassunto della seconda parte del trattato di Roma. E' difficile ora fare delle precise previsioni su questo punto, dato che non si conosce quale soluzione definitiva assumerà l'adesione dei Quattro. Infatti potremmo avere:

a) una fusione di quattro trattati, i tre (C.E.C.A., EURATOM, C.E.E.) più quello di fusione degli esecutivi, senza precise prospettive per l'allargamento (e saremmo fuori dalla nostra ipotesi di fondo);

oppure

b) la fusione e l'allargamento sostanzialmente paralleli; allora il trattato di fusione dovrebbe comprendere quello di ammissione. In questa ipotesi dovrebbero esistere alla fine di ogni parte e di ogni titolo delle norme transitorie; evidentemente quelle riguardanti la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali sarebbero le più complesse e numerose, poichè la fine del primo periodo transitorio comporterebbe l'esaurirsi delle norme che hanno regolato i tempi di realizzazione dell'unione doganale.

c) Infine si potrebbe pensare che l'ampliamento fosse cosa fatta all'epoca della fusione, che così diverrebbe di cinque trattati invece di quattro. In questo caso sarebbe opportuno, pur restando il trattato di ammissione valido come protocollo annesso, che i principi generali che da esso risultassero necessari per l'ingresso di nuovi stati, fossero trasformati in norme generali nel trattato unico.

Anche nel caso della prima ipotesi, delle norme generali, ma sufficientemente estese, sull'ammissione sarebbero auspicabili.

5. Si deve ritenere che le norme necessarie a concludere la prima fase dell'integrazione siano contenute negli attuali testi (in verità il trattato C.E.C.A. è carente sul piano della tariffa doganale comune). Alcuni accordi o convenzioni potranno risolvere i problemi lasciati scoperti. Spirando il periodo transitorio, tutta una serie di norme verrà a cadere, mentre si dovranno redigere degli articoli che garantiscono la irreversibilità di quanto fatto.

6. Si può ritenere, grosso modo, che la materia contenuta nella parte II del Trattato C.E.E., escluso il titolo IV, e nel titolo I della parte III, andrà organizzata in tre titoli:

un primo contenente dei divieti agli stati membri di reintrodurre ostacoli alla circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone, e la definizione dell'unione doganale;

un secondo contenente, come abbiamo detto nel paragrafo 3, le norme per l'ingresso nell'unione doganale dei nuovi stati;

un terzo, infine, fissante le scadenze per ciò che nel periodo transitorio non fosse stato realizzato.

7. A questo punto si pone a nostro avviso, una scelta e cioè: il Trattato che nascerà dalla fusione sarà un Trattato definitivo o a sua volta un Trattato transitorio?

Se la volontà e il clima politico degli Stati fosse ro favorevoli, notato che l'integrazione è un fatto positivo, si potrebbe passare ad un'unificazione economica definitiva ed allora questa parte del Trattato dovrebbe essere molto simile ai capitoli sui rapporti economici e sociali di una Costituzione moderna.

Esso dovrebbe fissare in un testo brevissimo alcuni poteri ed alcune garanzie nell'esercizio di questi, più alcune affermazioni di principio. Si avrebbe così un quadro delle competenze economiche dei poteri europei e di quelli rimasti agli Stati nazionali. Alcune norme transitorie potrebbero figurare una certa gradualità nella trasmissione dei poteri. Avremmo in questo caso un deciso passo avanti verso un'unità di tipo federale; una simile impostazione infatti non potrebbe essere disgiunta da analoghe realizzazioni nel campo politico e militare. Non pare purtroppo che allo stato attuale questa possibilità sia di immediata realizzazione.

Pochi, per essere ottimisti, sono i governi disposti ad una simile cessione di sovranità. Del resto questo obiettivo deve pur essere mantenuto e non ci si può accontentare di un generico impegno di coordinamento e di armonizzazione.

Al fine di attendere e di preparare un momento favorevole alla creazione di un'autentica federazione, conviene ottenere che un nuovo periodo transitorio per 10 - 12 anni consenta di condurre avanti una politica economica comune sia sul fronte interno, sia su quello mondiale.

La seconda parte del Trattato unificato dovrebbe per tanto essere costituita da un ampliamento dei titoli II e III della III parte, del titolo IV della parte II e della parte IV del Trattato della C.E.E., opportunamente integrato dalle norme derivanti dai settori C.E.C.A. ed EURATOM, più le norme dei settori non compresi in nessuno dei trattati: ricerca, tecnologia, energia ecc.

8. Se la caratteristica del primo periodo transitorio è stata la creazione di un'unione doganale, la caratteristica del secondo dovrebbe essere nell'instaurazione di una politica economica comune. L'Europa comunitaria dovrebbe tendere a presentarsi sempre più non solo come un'unità commerciale, ma come un'unità economica e cioè sia commerciale, sia produttiva e finanziaria. Per far questo il Trattato unificato dovrebbe puntare, oltre che ad un assorbimento della C.E.C.A. e dell'EURATOM nella C.E.E., ad un riclassamento degli obiettivi perseguiti con un aumento delle competenze comunitarie, sia per l'inclusione di alcuni nuovi settori nell'ambito della Comunità, sia per un più alto livello di integrazione nelle scelte di politica economica e per una progressiva acquisizione da parte della Comunità di nuovi strumenti di azione. Questi obiettivi non dovrebbero essere ottenuti in un solo istante, ma distanziati nel tempo. Per alcuni si sarebbe costretti ad accontentarsi di una semplice dichiarazione di intenzioni, per altri si potrebbe esigere un obbligo preciso, ma a nessuna scadenza prefissata. Per alcuni problemi importanti tuttavia, dovrebbe essere stabilito un ruolo di marcia che collegasse l'attuazione allo sviluppo comunitario. Si verrebbe così a fissare una sorta di programma a lungo termine (anche se non lunghissimo) valido per 10 - 12 anni suddiviso in tappe intermedie. Gli obblighi fissati per le tappe intermedie del Trattato costituirebbero i punti di arrivo dell'evoluzione comunitaria e sarebbero inclusi negli obiettivi dei programmi a medio termine. Attraverso ad essi si opererebbe il collegamento fra il disegno a lungo termine del Trattato e della Comunità e l'evoluzione reale dell'economia. Si otterrebbe così il vantaggio di avere un Trattato nè troppo generale, incapace di proseguire appena la volontà politica iniziale sia venuta meno, nè troppo rigido, incapace di adattarsi all'evolversi della realtà economica e quindi destinato ad essere violato.

Le scelte economiche a monte del Trattato, scelte che trasparirebbero nelle norme, dovrebbero evitare ipotesi

troppo particolari e basarsi solo su alcune direttive di fondo, quelle che abbiamo tratteggiato nel paragrafo introduttivo, e inoltre: progresso e approfondimento dell'integrazione, atteggiamento aperto nei confronti degli Stati terzi, coordinamento dell'economia mondiale, sviluppo progressivo del terzo mondo. Si dovrebbe invece evitare di puntare tutto su un solo settore od obiettivo economico; in questo caso un rischio di insuccesso sarebbe un rischio di insuccesso totale e quindi estremamente pericoloso.

La coesione e la completezza di questi programmi a medio termine sarebbe all'inizio piuttosto debole per crescere via via con il trascorrere del secondo periodo transitorio. Infatti essi risulterebbero inizialmente dall'affiancamento e dal coordinamento di scadenze e di politiche economiche elaborate dai singoli stati nei vari settori chiave: col procedere delle tappe, anche il coordinamento sarebbe sviluppato per creare una politica economica comunitaria. Tuttavia è da considerare che questa unitarietà dovrebbe essere intesa sempre in modo realistico; essa non viene completamente raggiunta nemmeno negli stati nazionali, nè tantomeno può essere raggiunta in una Comunità.

E' utile, prima di concludere questa parte del nostro esposto, avvertire che sarebbe pericoloso trascurare a lungo alcuni settori dell'economia comunitaria a favore di altri: è bene perseguire un equilibrio fra i vari obiettivi nel periodo esaminato. Si dovrebbe inoltre far sì che, grazie alle cose da farsi in ogni tappa, si determini una tensione naturale a passare alla successiva creando delle aspettative, che le forze economiche scontino in anticipo, e facendo sì che una tappa pienamente realizzata crei un certo squilibrio che può essere corretto solo passando alla successiva.

9. Abbiamo visto nella prima parte del nostro esposto che il Trattato unificato dovrebbe soddisfare le seguenti esigenze:

- a) codificare definitivamente la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi dei lavoratori;
- b) ampliare ed approfondire le competenze comunitarie, stabilendone i tempi di attuazione secondo un programma coerente.

Lo scopo potrebbe essere sintetizzato con le parole usate da Couve de Murville di fronte al Parlamento Europeo: "l'istituzione di una sola Comunità chiamata ad estendere le sue competenze all'insieme dell'economia dei sei Stati membri (4)". Naturalmente va aggiunto che noi contiamo che gli Stati membri divengano dieci.

Interpretata alla lettera, la frase del ministro francese potrebbe significare la creazione di una vera e propria confederazione o addirittura federazione fra i Sei, seppure solo economica.

Ciò dimostra che, sebbene necessariamente ambiziosa, la nostra ipotesi non è utopistica e può costituire un obiettivo ragionevolmente perseguibile.

Le cose da farsi sarebbero quindi:

- a) confluenza nel trattato della CEE delle norme utili della CECA e dell'EURATOM;
- b) aggiornamento e puntualizzazione degli obiettivi già previsti dai Trattati (Legislazione comune, Congiuntura, Politica a medio termine, Politica sociale, Politica agricola, Trasporti, ecc.);
- c) introduzione e sviluppo dei settori praticamente assenti dagli attuali testi, Energia, Politica industriale, Politica monetaria, Ricerca e Istruzione, ecc.) (5).

10. Indicare quali cose della CECA debbano essere presentate, dal punto di vista economico, nel Trattato unificato in modo dettagliato, è impossibile in questa sede perchè richiederebbe una troppo lunga comparazione di norme e di articoli. Ci dovremo limitare ad indicare alcune opzioni. In primo luogo va considerato che non si giustifica ulteriormente l'unione delle norme del carbone e dell'acciaio, unione che proveniva più dalla necessità di eliminare un tradizionale conflitto politico che da quella di regolare un settore unico.

Le regole CECA dovrebbero toccare nel prossimo trattato cinque titoli economici:

- a) politica energetica e delle materie prime;
- b) la politica industriale;
- c) la politica sociale;
- d) la politica di ricerca;
- e) i trasporti.

11. Il settore carbonifero della CECA con le sue esperienze positive e negative, assieme alle norme Euratom, dovutamente allargato al settore petrolifero e a quello elettrico, dovrà essere regolato da norme comuni, prevedenti una vera e propria politica dell'energia con l'armonizzazione dei prezzi e la gestione comunitaria delle politiche energetiche per garantire ai paesi membri un'uguale partecipazione alle fonti e stabilire comunitariamente il grado di autoapprovvigionamento della Comunità stessa. L'Europa dovrebbe inoltre condurre una

politica comune di ricerca di fonti di energia, sia tramite con-
tratti con stati terzi, sia tramite ricerche coordinate e comu-
ni sulla piattaforma continentale. L'esistenza di norme parti-
colari, ed addirittura di agenzie di gestione, viene postulata
sia dalla gestione di oleodotti comuni fondati sull'obbligo di
servire più ditte, sia dall'esistenza nei settori energetici
di numerose imprese nazionalizzate. La gestione di un eventua-
le stabilimento di separazione isotopica implicherebbe il mas-
simo livello di integrazione comunitaria. Un'agenzia europea
per l'energia elettrica dovrebbe essere prevista per la più ra-
zionale utilizzazione degli impianti. Evidentemente anche l'ar-
monizzazione degli oneri fiscali sull'energia dovrebbe essere
fissata.

Le norme sullo sfruttamento del carbone e delle al-
tre fonti energetiche potrebbero essere utilmente estese, alme-
no per certi aspetti, alle altre materie prime. Data la conti-
nua pressione dei paesi produttori per un controllo dei loro
prezzi, la Comunità dovrebbe avere i poteri necessari a condur-
re una certa politica di rifornimento di tali materie a prezzi
convenienti e da fonti sicure e differenziate, con la facoltà
di sottoscrivere accordi mondiali non solo sul piano commer-
ciale, ma anche su quello della ricerca delle materie prime.

12. Il Trattato CECA e l'esperienza di questa Comunità
dovrebbero suggerire alcune norme di fondo di politica indu-
striale, soprattutto per i settori dominati da grandi comples-
si spesso di proprietà pubblica, dove deve essere perseguita
un'attiva politica antimonopolistica. La relativa stagnazione
in paesi di un certo sviluppo industriale di questi settori
pone problemi di riconversione e di controllo delle capacità,
per evitare una politica di protezionismo permanente. A tal
fine del trattato CECA si possono ricordare gli articoli :
46, 47, 54, 57, 66 e 67.

13. La politica sociale della CECA ha presentato notevol-
le originalità e successi. Essa, grazie anche alle possibilità
di intervento preventivo e coordinato, con l'aiuto alla ricon-
versione e la costruzione di alloggi per lavoratori, ha mo-
strato come si possono affrontare pesanti e diffusi problemi
di rinnovo delle strutture industriali, senza gravare eccessi-
vamente su gli operatori economici meno abbienti ed evitando
altresì di far pesare sulla comunità oneri sociali permanenti
e praticamente a fondo perduto sul piano dell'utilità collet-
tiva.

14. La ricerca tecnologica costituirà più avanti un pun-
to specifico; va tuttavia notata con favore l'esperienza CECA

di ricerche Comunitarie sui procedimenti industriali e sulla sicurezza sul lavoro.

L'industria comunitaria grazie alla concorrenzialità stabilita e alle ricerche effettuate dalla comunità ha mantenuto l'alto livello tecnologico delle nostre acciaierie.

15. I trasporti sono abbastanza differentemente regolati nel Trattato CEE e in quello CECA, infatti mentre il secondo prevede solo il principio della non discriminazione riguardo all'origine o alla destinazione dei prodotti trasportati, il primo, oltre a questo principio, pone problemi di una vera e propria politica dei trasporti, tendente ad un risanamento di tutto il mercato. Essa, infatti, prevede:

- a) il ristabilimento di una concorrenza attiva fra le varie forme di trasporto, basata su elementi di costi reali (imputazione agli utenti di tutti i costi, comprese le infrastrutture);
- b) controlli di capacità che evitino il ripetersi di forme di concorrenza rovinosa;
- c) la limitazione degli aiuti ai soli costi di servizi pubblici imposti dalle stesse autorità o dalla politica regionale;
- d) il controllo tariffario e di accesso al mercato (6).

Gli obiettivi fissati dal Trattato CEE sono abbastanza ambiziosi ed, evidentemente, si pongono un fine che neppure i singoli Stati al loro interno si sono prefissi completamente.

Alcuni fanno osservare che le norme CECA potrebbero essere sufficienti a garantire la libera circolazione delle merci, ma evidentemente non sono sufficienti per mantenere il libero stabilimento dei servizi. Sembra ultimamente che le trattative comunitarie su questo punto siano in ripresa. Solo da esse si potrà capire se questo ambizioso obiettivo potrà realmente essere mantenuto e realizzato.

E' certo tuttavia che il settore dei trasporti ha notevole importanza e ha connessioni con la politica industriale. Se, infatti, con la fusione si decidesse di estenderlo (sviluppando l'art. 84 del trattato CEE) a quelli marittimi ed aerei, tutta la politica aeronautica, portuale e cantieristica ne sarebbe implicata.

16. La crisi sempre più palese e profonda dell'Euratom potrebbe indurci a sostenere che ben poco c'è da recepire da detto trattato. Va tuttavia precisato che ben difficilmente si potrà dimostrare che la crisi di detta organizzazione derivi dalla struttura del trattato, piuttosto che dalla limitatezza

obbiettivo di campi di azione della CEEA, che si è esercitata in un settore, quello dell'energia atomica, o ancora di più dal fatto che il predominio francese in questa Comunità si è fatto pesantemente sentire e non è stato sufficientemente contrastato dagli altri Stati membri.

Si deve quindi evitare, nella necessaria revisione delle sue norme, di condannare dei tentativi istituzionali, sulla base di esperienze parziali e falsate da condizioni particolari. E' evidente che la materia contenuta nell'Euratom dovrà essere fusa in due nuovi settori; da una parte, quello dell'energia, che abbiamo visto prima nel paragrafo decimo con riferimento anche al Trattato di Parigi, dall'altra, quello della ricerca e dell'istruzione.

Quest'ultima, debitamente integrata con le poche norme esistenti negli altri due, dovrà estendere le sue competenze a tutti i settori della ricerca ed, in particolare, a quelli indicati dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri del 1.11.1967 (7).

I problemi da risolvere sono:

- a) mantenere per tutte le ricerche una struttura sufficientemente integrata, tale da superare il semplice livello di cooperazione intergovernativa;
- b) fare una ricerca veramente europea, il che comporta la partecipazione di tutti i paesi alle ricerche avviate e la utilizzazione comune dei risultati;
- c) avere un centro europeo con una propria volontà tale da attrarre attorno a sé la spontanea collaborazione di scienziati e di industrie;
- d) sviluppare strumenti adeguati, in primo luogo i centri comuni e le imprese comuni, in secondo le commissioni comunitarie ed enti pubblici e privati, e in terzo gli studi capaci di indicare le esigenze di ricerche in determinanti settori;
- e) istituire un diritto societario europeo ed un brevetto europeo;
- f) affidare alla Comunità la rappresentanza negli organismi scientifici internazionali;
- g) garantire all'istruzione nella Comunità uno sviluppo adeguato.

Quando si insiste sul livello veramente comunitario delle ricerche, non si vuole solo reagire alle ultime involuzioni in campo tecnologico (quella dei Rappresentanti permanenti divenuti il centro della ricerca nella Comunità e quella per cui nel Consiglio si è proposto che per il futuro l'Euratom si accontenti di progetti a partecipazione facoltativa (8)), ma si fa ciò convinti che occorre una autorità della ricerca

europea, capace di formulare direttive importanti, ben ponderate, univoche (tale tesi è stata sostenuta da numerosi scienziati, che ne hanno deplorato la mancanza (9)). Si tenga inoltre conto che solo un'acquisizione europea delle conoscenze di base relative alle ricerche può consentire una specializzazione delle medesime. La possibilità da parte della Comunità di acquistare dei brevetti e delle licenze potrebbe essere utilmente impiegata per avere una base contrattuale più forte e per concederne la utilizzazione subordinata a più industrie concorrenti sul piano comunitario.

Al fine di sviluppare appieno le potenzialità inventive dei tecnici europei, garantendoci così la preparazione degli opportuni quadri umani, sarebbe utile promuovere, ad esempio, un accordo con le industrie americane presenti in Europa, tramite filiali, affinché parte delle ricerche siano qui effettuate e non solo applicate.

Si risponderebbe così a molte delle critiche sollevate dall'investimento americano in Europa e si eviterebbe la corsa all'inseguimento pedissequo delle esperienze americane per una più saggia politica di collaborazione, con divisione dei compiti e scambio di cervelli nei due sensi.

La società europea e il brevetto europeo sono conseguibili fin da ora con apposite convenzioni, ma dovrebbero divenire un preciso impegno comunitario.

17. Il problema dell'istruzione è qui posto perché un'apposita norma Euratom prevede iniziative in tale campo, tuttavia esso è più propriamente un settore nuovo.

L'Università e l'istruzione post-universitaria sono argomenti molto delicati e, necessariamente e costituzionalmente, godono negli Stati gradi abbastanza ampi di autonomia. Questa autonomia deve essere rispettata, anzi usata come uno strumento di collaborazione comunitaria. E' fuori dubbio che oggi uno dei settori in cui l'Europa rischia di perdere terreno è proprio quello dell'istruzione e della preparazione dei quadri dirigenti. Ebbene la possibilità per la Comunità di istituire un suo centro di indirizzo universitario, di riunire attorno ad esso i responsabili degli Atenei, di favorire lo scambio delle conoscenze, di finanziare centri di studi, istituti, dipartimenti o corsi nelle varie Università, di utilizzare i propri centri comuni di ricerca a scopi didattici può costituire uno strumento di azione importante, forse più importante della vera e propria Università europea.

18. Ci preme rilevare, per chiudere l'argomento dell'Euratom e della ricerca scientifica, come sia necessaria una mag

giore stabilità dei progetti singoli finanziati dagli Stati. Le peripezie dei vari Concorde, Dragon, aereo a geometria variabile, ecc. dimostrano che queste commesse internazionali sono troppo soggette al mantenimento della Comune volontà per provocare stimoli a catena nell'economia industriale. Solo la presenza di un impegno europeo multilaterale, di cui sarebbe responsabile un organo comunitario, potrebbe dare quelle garanzie di stabilità che si richiedono indispensabili.

In conclusione, dopo tanto agitarsi sul "Gap" e l'accavallarsi di iniziative, appare necessaria una politica europea di ricerca e di applicazione tecnologica dei risultati stessi, accompagnata dalla preparazione di quadri adeguati. Una collaborazione intergovernativa non costituisce una politica.

19. Nel paragrafo nono indicavamo come seconda parte dei problemi da affrontare sul piano economico l'"aggiornamento e la puntualizzazione degli obbiettivi già previsti dai Trattati". Seguendo la traccia del trattato CEE, il più interessato a questa problematica, indicheremo alcuni indirizzi di emendamenti da adottarsi.

L'articolo 3 che indica gli scopi della Comunità, oltre ad assommare i settori provenienti dalla CECA e dall'Euratom, dovrà indicare:

- a) la necessità di fissare una politica economica comune;
- b) lo stabilirsi di procedure di armonizzazione legislativa;
- c) i settori non compresi nei tre trattati.

Una profonda revisione deve colpire l'articolo 6, che con l'articolo 145 prende un semplice coordinamento delle politiche economiche dei singoli stati senza una precisa procedura e senza ben definiti poteri comunitari.

Se è vera la nostra tesi che il centro dell'attività della Comunità unificata dovrà essere la definizione di un insieme coerente di politiche economiche comuni, e cioè la definizione del programma di politica economica a medio termine, è evidente che questo programma dovrà essere il risultato di ben definite norme e procedure comunitarie. Ciò comporterà che dal livello di semplice consultazione, il livello 3 della relazione Perissich (pag. 16), si debba passare, pur gradualmente, ad armonizzazioni, (livello 4), ed anche, per alcuni problemi, ai livelli 5 e 6, cioè a vere decisioni comunitarie.

I tempi di passaggio potrebbero essere definiti separatamente per i vari argomenti, ma dovrebbero essere collegati allo scadere di alcune tappe in una sorta di nuovo articolo 8.

Alla fine di questo secondo periodo transitorio, la

Comunità dovrebbe risultare non solo un'unione commerciale, ma un complesso economico unico sulla scena internazionale, presente con una politica, un tasso di sviluppo, un patrimonio tecnico in evoluzione, una riserva monetaria.

Per rispondere a questo imperativo, l'idea più intuitiva, ma anche più chiara e corretta, che subito si affaccia alla mente, è che sostanzialmente ci debba essere un qualche potere europeo capace di decidere le linee principali delle politiche economiche comunitarie e che le decisioni di politica economica e i vari programmi nazionali si debbano inquadrare in queste direttive europee, piuttosto che il programma europeo risulti un semplice coordinamento dei programmi nazionali.

Non è nostro scopo definire la natura istituzionale di questo potere, perchè compete ad altri, ma quello che è certo è che deve essere una procedura integrata ed un'autorità comunitaria.

Trascriviamo inoltre come le legittime istanze locali (nazionali, regionali) siano presenti nell'elaborazione del programma, dato che i canali non mancano e non mancheranno, e non è nostro compito vedere come i vari Stati siano capaci di usufruirne effettivamente.

Per quanto riguarda la discussione fra competenze nazionali e competenze comunitarie, basti ricordare che, anche nell'ipotesi avanzata di uno Stato federale, le competenze non esplicitamente delegate a tale autorità restano agli Stati membri, e ciò è tanto più vero in una Comunità i cui poteri non sono esclusivi e per di più sono derivati dalla permanente volontà dei paesi aderenti. Per definire il nuovo Trattato è quindi sufficiente esaminare le prospettive delle politiche economiche comunitarie.

E' di una certa importanza garantire il carattere comunitario dell'organo elaboratore del Programma e il peso della Commissione e del Parlamento nella sua definizione.

20. Come abbiamo delineato nell'introduzione, la parte dedicata all'unione doganale della Comunità non necessita di particolari aggiunte per quanto riguarda gli ostacoli tariffari, ma semplicemente una riorganizzazione che tenga conto del trascorso periodo transitorio. E' evidente che norme come quelle contenute nell'articolo 29, che stabilisce gli scopi di fondo del commercio liberalizzato all'interno e liberale verso il resto del mondo, vanno confermate.

Abbiamo detto all'inizio che anche gli ostacoli non tariffari dovranno sostanzialmente essere rimossi prima della fusione che obbiettivamente non si presenta a scadenza molto

ravvicinata. Le norme del trattato in merito sono piuttosto scarse e vaghe. Il nuovo trattato dovrebbe recepire, consolidandoli, i principi fondamentali prodotti nella normativa comunitaria sul problema.

Il nuovo trattato in particolare dovrebbe consentire di adottare in questo settore procedure comunitarie più integrate.

Le cose da farsi sono essenzialmente:

- a) unificazione della legislazione doganale sia interna che esterna.
- b) unificazione delle legislazioni sanitarie, e merceologiche.
- c) armonizzazione fiscale.

Esse hanno notevole rilevanza, sia sul piano delle relazioni interne, per creare un vero mercato unico, sia su quello dei rapporti con i paesi terzi, per far sì che in tutto e per tutto la Comunità si presenti di fronte agli importatori ed esportatori terzi come un'unità.

Abbiamo usato il termine unificazione per indicare l'alto grado di integrazione che questi settori devono raggiungere; gli strumenti legislativi diverranno "la direttiva" ed il "regolamento", usando tutta la gamma dei livelli di decisione, dal 4 al 7 della graduatoria presentata a pag. 16 della relazione Perissich.

E' evidente che, ad esempio, si dovranno delegare alla Commissione il potere di adattare al progresso tecnico e a fatti improvvisi (epidemie, ecc.) le norme comuni, sentiti i comitati ad hoc (come per le decisioni sui prezzi agricoli).

Questi comitati comprenderebbero rappresentanti delle singole amministrazioni nazionali.

Quello doganale potrebbe servire, grazie al livello particolarmente elevato dei funzionari presenti, come tramite per gli ordini della Commissione ai servizi stessi.

Per quanto riguarda il delicato problema dei controlli nelle norme tecniche, sanitarie e di sicurezza, una soluzione unica non può essere adottata, sia per ostacoli vari, sia perchè troppo onerosa. Si deve usare una gamma elastica di tipi di controllo, da quello comunitario a quello nazionale e a quello industriale.

E' comunque evidente che, stabilita l'uniformità legislativa, è necessario introdurre nel Trattato una norma simi

le a quella contenuta nella costituzione degli Stati Uniti che sancisce il reciproco riconoscimento degli atti e delle misure emanate dalle diverse amministrazioni nazionali (10).

Per quanto riguarda il riordino dei monopoli di stato ciò dovrebbe essere concluso prima della fusione e cioè al termine del periodo transitorio: tuttavia, qualora a causa della mancanza di qualche politica economica, alcuni problemi restassero insoluti, scadenze ravvicinate e puntuali dovrebbero essere fissate (11).

21. Il completamento della politica agricola dovrebbe essere sottoposto ad una revisione di insieme per controllare se, dopo numerose concessioni estorte dai singoli Stati, non sia compromesso l'obbiettivo di un reale mercato comune agricolo e le norme agricole non siano di eccessivo ostacolo alla politica commerciale comune ed ai rapporti con i paesi in via di sviluppo e dell'est-europeo. Evidentemente una simile revisione non implica necessariamente una revisione delle norme del Trattato, ma semplicemente un diverso uso di queste. Ci pare tuttavia che in sede di fusione dei trattati si potrebbero consolidare alcune procedure comunitarie acquisite (comitati di gestione, poteri della Commissione) ed inoltre fissare la necessità di una politica delle strutture e di apertura verso i paesi terzi.

In particolare ci sembra auspicabile la possibilità per la Comunità di sottoscrivere accordi con i paesi associati e sottosviluppati per risolvere i loro problemi agricoli ed alimentari che abbiamo accennato nell'introduzione. Qualora, nel la revisione della politica agricola, si dimostrasse fondata l'ipotesi di un circolo vizioso fra azione comunitaria e creazione di "surplus", sarebbe necessario fissare nel nuovo trattato obbiettivi di liberalizzazione agricola, se pure da realizzarsi gradualmente in relazione ai tempi tecnici di revisione delle strutture produttive agricole. La Comunità dovrebbe inoltre perseguire una politica di normalizzazione del mercato mondiale dei prodotti agricoli; questo principio dovrebbe risultare dal nuovo trattato.

22. La libera circolazione dei lavoratori così come è stabilita nel trattato CEE, non sembra richiedere particolari adattamenti. E' il settore occupazione della politica sociale che deve assolvere i problemi più grossi lasciati scoperti. Va solo detto che questo capo dovrebbe comprendere:

- a) una norma a favore del mantenimento dell'unità del nucleo familiare
- b) una norma che inviti la Comunità ed estendere gradualmente

questi diritti ai lavoratori dei paesi associati (per lo meno quelli europei).

- c) l'estensione di queste norme anche ai lavoratori dipendenti dalla pubblica amministrazione che non importino esercizio di pubblica autorità.

23. Per quanto riguarda il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi si deve notare che un certo ritardo si manifesta nella sua attuazione. Gli ostacoli maggiori sono:

- a) per le professioni liberali il riconoscimento dei diplomi;
- b) il riconoscimento delle società e l'istituzione della società europea.

Il riconoscimento dei diplomi semplicemente basato su una effettiva armonizzazione dei corsi di studio rischia di dare una struttura troppo rigida all'insegnamento in Europa.

Potrebbe essere più utile predisporre degli esami comunitari di capacità, abilitanti per tutta la Comunità all'esercizio di date professioni. Della società europea tratteremo più avanti sotto il tema "politica industriale".

Si constata che molti problemi di questo secondo periodo transitorio toccano aspetti legislativi.

Chi dovrà studiare gli aspetti istituzionali, dovrà fare proposte tendenti ad una elaborazione comunitaria di questa legislazione; democrazia vorrebbe che la parte del Parlamento fosse sufficientemente ampia.

24. La libera circolazione dei capitali in Europa ha fatto pochi progressi dopo il 1962 e le ambiziose prospettive contenute nel Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della Comunità nella seconda tappa sono restate, in gran parte, lettera morta. Ciò è dovuto senza dubbio al rallentamento del processo di integrazione, che non ha consentito, in materia di bilancio e di moneta, di fare tutti quei progressi che il Memorandum stesso fissava nel suo capitolo VIII.

Se la nostra affermazione risultasse fondata, evidentemente l'unica via di uscita potrebbe essere un adeguato rafforzamento dell'integrazione in questo settore e la creazione di competenze monetarie per la Comunità.

Gli elementi che militano a favore della nostra ipotesi sono:

- a) il largo uso dello strumento monetario per controllare lo sviluppo della congiuntura, data la scarsa efficacia delle manovre sulla fiscalità e sui bilanci pubblici;
- b) il disordine del mercato finanziario europeo, il quale tarda a stabilirsi; ciò dimostra come anche nei capitali si deve seguire un sistema simile a quello agricolo e cioè perseguire la creazione di un mercato unico dei capitali, contemporaneamente all'instaurazione di una politica finanziaria e monetaria comune;
- c) la crisi del sistema monetario internazionale, la cui soluzione potrà difficilmente essere trovata senza la collaborazione unitaria della CEE, che è ormai uno dei maggiori detentori di riserve;
- d) l'insufficienza della semplice collaborazione intergovernativa, che non ha risolto i problemi sopra citati, nonostante gli intensi e continui contatti.

Le esigenze sopra descritte sono oggi oggetto di svariate proposte da parte di numerosi economisti ed uomini politici. Si pensi a quelle di Mendès-France e di Robert Mossé e alle numerose polemiche.

Appare tuttavia che, qualunque soluzione si segua, o il ritorno all'oro o lo stabilimento di cambi flessibili, o la creazione di una moneta di conto internazionale, il problema di un'unità monetaria della CEE sarà sempre più sentito. Infatti il Mercato Comune non può resistere a tensioni monetarie e a variazioni continue di cambi al suo interno, inevitabili nei primi due casi senza una moneta CEE. Il terzo è un sistema ingovernabile senza una posizione unica della CEE, così come ogni altro sistema di amministrazione controllata del sistema monetario internazionale.

Si deve quindi pensare alla progressiva instaurazione di un sistema monetario europeo e le idee di base in merito possono essere opportunamente tratte dal Memorandum citato.

Attraverso tappe successive si passerebbe dalla creazione di un organo comunitario di coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie ad una rappresentanza CEE verso l'esterno e ad una divisione integrata delle politiche finanziarie nazionali e alla creazione di una misura comune, formata da una certa parte delle riserve delle banche centrali dei paesi membri, per garantire gli interventi comunitari nel settore.

La creazione di un'unione monetaria, con una moneta unica, potrebbe divenire l'obiettivo della terza tappa del secondo periodo transitorio.

I Ministri delle finanze o degli affari economici della CEE, riuniti in Consiglio su proposta della Commissione e con i dovuti controlli dell'Assemblea, deciderebbero circa le disposizioni da adottare al momento opportuno, circa il volume globale dei bilanci nazionali e il bilancio comunitario, nonché circa le misure generali di finanziamento di tali bilanci e sulla politica finanziaria e monetaria, riguardo al mercato dei capitali.

Queste decisioni risulterebbero inquadrate nel Programma di politica economica. Il Consiglio dei governatori degli istituti di emissione diventerebbe l'organo centrale di un sistema bancario di tipo federale (19).

Il problema dell'armonizzazione legislativa, soprattutto nella prima fase, è essenziale per la creazione di un mercato europeo del risparmio, istituzionale o meno.

25. La politica monetaria e finanziaria richiama immediatamente alla nostra attenzione la politica di congiuntura. Attualmente un solo articolo, il 183, compone il capitolo sulla politica di congiuntura. Fino ad oggi il funzionamento del sistema di politica congiunturale della comunità non ha dato luogo a grossi inconvenienti, sia per una fattiva collaborazione fra Stati e Comunità, sia perchè al periodo iniziale di positiva evoluzione economica generalizzata non è seguita una fase negativa altrettanto generalizzata, ma una certa sfasatura nei vari paesi, per cui il diffondersi degli effetti congiunturali, poi non così rapido, ha prodotto risultati compensatori piuttosto che l'estensione di situazioni critiche.

Va riconosciuto inoltre che gli Stati hanno evitato di utilizzare mezzi contrari all'integrazione per difendersi nelle fasi di recessione. Con l'approfondimento dell'integrazione, la congiuntura diverrà sempre più europea, cioè generalizzata, e quindi da affrontarsi sul piano comunitario. Si tenga inoltre presente che la politica congiunturale della CEE dovrà trovare nella possibilità di accelerazione o rallentamento dei programmi a medio termine uno strumento di intervento. Essa sarà inoltre intimamente connessa con la politica sociale dell'occupazione.

E' difficile, anzi impossibile, in un trattato-quadro definire i contenuti di una politica economica, eminentemente a breve termine, la quale deve essere applicata in situazioni imprevedibili.

E' altrettanto arduo indicare il livello di integrazione comunitaria, a cui si deve porre questa politica. Ci pare infatti che essa debba essere collocata contemporaneamente

a più livelli, secondo lo strumento economico che si intende usare.

Infatti la politica congiunturale, basata su strumenti monetari, dovrà divenire sempre più integrata, parallelamente all'auspicato evolversi dell'integrazione comunitaria. La collaborazione delle autorità locali e statali, tramite la manovra dei loro bilanci, non potrà invece che restare ad una forma di coordinamento per mantenere loro autonomia.

Il problema di questa armonizzazione è serio anche all'interno di Stati unitari (vedi l'Italia); lo sarà, a maggior ragione, nella comunità. Tuttavia l'esperienza comunitaria di coordinamento dei bilanci deve essere prevista.

Il bilancio della CEE è troppo rigido e ancora debole, per esercitare effetti congiunturali. Solo con il suo potenziamento ed una maggiore elasticità si potranno acquisire alla Comunità nuove vie di intervento.

La Comunità dovrà inoltre essere dotata degli strumenti conoscitivi indispensabili. Ciò implica da parte della Commissione un potere di coordinamento dei servizi statistici nazionali ed europei, per raggiungere la necessaria completezza e rapidità nella raccolta dei dati.

Una raccolta dei dati tempestiva non ha molta rilevanza se le decisioni non sono tempestive; nel nuovo trattato dovrebbero essere delineati quindi strumenti giuridici che consentano di provocare decisioni comunitarie rapide ed esecutive e ciò in particolare di fronte al verificarsi di eventi inattesi od improvvisi.

26. La politica commerciale comune ha già nell'attuale trattato della CEE (in quello CECA manca) un livello abbastanza alto di integrazione. Alla fine del periodo transitorio la conclusione degli accordi commerciali sarà di competenza comunitaria; questo impegno deve essere mantenuto e anzi rafforzato nel trattato unificato. Si dovrà evitare che i mandati a trattare alla Commissione siano troppo vincolanti:

La Comunità, inoltre, dovrebbe prevedere di partecipare, in quanto tale, agli organismi economici internazionali. Essa dovrebbe aprire proprie rappresentanze diplomatiche nei vari paesi accreditati a Bruxelles al fine di mantenere la costanza dei rapporti e la tutela unitaria degli interessi economici della CEE.

Il Consiglio dovrebbe progressivamente assumere la funzione di un organo di ratifica più che di negoziatore occulto nelle trattative. La Commissione dovrebbe dirigere la

politica commerciale e rappresentare l'interesse europeo. Gli interessi nazionali sarebbero portati dall'apposito Comitato previsto dall'articolo III del trattato CEE. Il Consiglio e la Assemblea dovrebbero indicare le scelte di fondo della politica commerciale all'atto della formulazione del programma a medio termine.

Il carattere aperto e liberale della politica commerciale della CEE dovrebbe essere ribadito nel trattato unificato, evitando le tentazioni protezionistiche che, in nome della difesa dei cosiddetti settori sensibili, potrebbe svilupparsi a catena.

Un altro principio da ribadire e chiarire è che la Comunità ha competenza in tutti i settori commerciali tariffari o meno e che deve regolare il commercio sia con i paesi industrializzati, sia con quelli a commercio di Stato, sia con i paesi del terzo mondo.

La politica commerciale dovrebbe rientrare come abbiamo detto nel programma a medio termine. Si avrebbero due effetti principali:

- a) evitare che il commercio estero risulti nel programma come un semplice saldo contabile, stimato più per far quadrare i conti che per un'effettiva analisi dei dati o per un'indicazione di scelta economica;
- b) far sì che attraverso l'enunciazione di queste linee si provochino nei paesi terzi le opportune reazioni, con effetto simile al lancio del Trade Expansion Act da parte di Kennedy, facilitandone poi l'attuazione da parte della Comunità stessa. Così facendo la Comunità diverrebbe un elemento attivo di governo, per così dire, del sistema economico internazionale.

Una politica commerciale cosciente servirebbe inoltre ad evitare il ritorno a tendenze protezionistiche, infatti il trascurare gli scambi con l'esterno nel programmare porta di necessità un carattere autarchico della programmazione stessa, per lo stesso fastidio dell'autorità economica di fronte ad un elemento che tende a sfuggirgli.

La comunità è abbastanza forte sul piano commerciale per influire sulla situazione mondiale, non può rinunciare alle sue responsabilità.

Evidentemente infine la competenza della Comunità, e della Commissione in particolare, dovrebbe esercitarsi con continuità non solo nella stipulazione degli accordi, ma anche nella loro gestione.

Gli attuali problemi con gli Stati Uniti sono un esempio di questa necessità.

27. Oggi, alla vigilia della conferenza dell'UNCTAD è difficile dire quale potrà essere la politica dei paesi sviluppati nei confronti del terzo mondo. Il regime di associazione riceve molte critiche: quelle esterne più violente hanno messo in penombra quelle interne.

Tuttavia appare ferma la volontà dei SAMA e della CEE di proseguire l'esperienza, mentre altri stati chiedono di essere associati. Nonostante l'odierna incertezza, questo problema dovrà essere affrontato prima degli altri, cioè prima della fusione; infatti la convenzione di Yaounde, scade il 31 maggio 1969 e dopo il 1 luglio di quest'anno si dovranno iniziare le trattative per il rinnovo.

Si può quindi prevedere che le innovazioni necessarie siano apportate per gradi prima e dopo la fusione.

A nostro avviso la politica dello sviluppo dovrebbe essere basata sulla creazione di economie sane e sufficientemente dinamiche nei paesi sottosviluppati. Una tale affermazione di principio dovrebbe essere solennemente riaffermata nel trattato unificato.

La Comunità dovrebbe perseguire questi obiettivi piuttosto con un'azione diretta che con storni di traffico da un paese sottosviluppato ad un altro, praticando nei loro confronti una politica liberale generalizzata.

Naturalmente la graduale sostituzione nei confronti del SAMA tra preferenze tariffarie e altri aiuti dovrebbe avvenire per gradi. La "filosofia" dell'associazione dei paesi africani dovrebbe essere la creazione di un'area geografica, sufficientemente vasta da costituire una dimensione economica sana. Questo criterio si sostituirebbe a quello degli ex rapporti coloniali consentendo a questi piccoli paesi la nascita di economie integrate. Sarebbe cioè l'avvio ad un'unità africana lo scopo ultimo dell'associazione. L'Europa non vuole trovare domani una sua America latina nel continente nero! Compito dell'associazione sarebbe quindi di formulare in comune fra i SAMA e la CEE la politica di sviluppo dell'Africa attraverso investimenti, scambi commerciali, preparazione di quadri dirigenti e tecnici.

Questa politica di sviluppo dei paesi associati dovrebbe essere inserita nel programma di politica economica; infatti le scelte fatte in questo campo si intersecano strettamente con la politica industriale e agricola che la Comunità intende perseguire e quindi appare logico un coordinamento contemporaneo fra queste per non restringere troppo le possi-

bilità d'azione della politica di sviluppo, subordinandola alle precedenti decisioni interne in campo industriale ed agricolo. Se anche nei rapporti CEE-SAMA si rivelerà che gli ostacoli doganali sono solo una parte degli impedimenti al Commercio, se la Comunità dovrà intervenire direttamente nella politica di aiuto alimentare e nel mercato mondiale delle materie prime e dei prodotti tropicali, se infine la politica di aiuto allo sviluppo costituirà per l'Europa di domani un impegno importante, è evidente che il carattere integrato di queste scelte deve essere aumentato, e la Commissione deve diventare il centro dell'elaborazione e della gestione di tutto ciò. Oggi nel trattato niente è previsto.

28. Dalla parte quarta del trattato CEE facciamo un passo indietro nella Parte terza, titolo terzo, dedicato alla Politica Sociale.

Questo titolo è diviso in due capitoli:

- 1) politiche sociali;
- 2) il fondo sociale europeo.

Citiamo queste distinzioni perchè le modifiche da apportarsi in sede di fusione ai due capitoli, pur tendendo allo stesso fine, sono formalmente antitetiche. Per quanto riguarda le disposizioni sociali è necessario non un aumento delle competenze comunitarie, ma uno sviluppo dei poteri di azione della Commissione; per il FSE (Fondo sociale europeo) l'obiettivo centrale non può essere che l'aumento delle competenze del FSE stesso.

E' bene insistere sulla necessità delle spese sociali come avviene nella CECA, ma ciò è di competenza di un'altra commissione in questo convegno.

Basta leggere gli articoli 117 e 118 per rendersi conto della importanza che in linea di principio ha la Politica sociale comunitaria.

Essa tocca:

- a) il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro e la loro parificazione a livello comunitario;
- b) l'armonizzazione dei sistemi sociali;
- c) l'occupazione;
- d) il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro;
- e) la formazione e il perfezionamento professionale;
- f) la sicurezza sociale;

- g) la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali;
- h) l'igiene del lavoro;
- i) il diritto sindacale e le trattative collettive tra i datori di lavoro e i lavoratori.

Di fronte a questa imponente di compiti sta semplicemente l'impegno di una stretta collaborazione intergovernativa sotto la guida della Commissione.

Ciò spiega perchè queste prospettive siano restate in gran parte lettera morta. Nessuna scadenza, nessuna possibilità di una iniziativa veramente comunitaria.

Ci pare quindi evidente che lo scopo fondamentale della fusione in questo settore sia quello di stabilire una serie di scadenze e una progressiva acquisizione di poteri comunitari che vadano dalla semplice armonizzazione legislativa alla gestione sotto la responsabilità della Commissione del FSE..

Per quanto riguarda il FSE è evidente che le sue competenze devono essere ampliate e deve essere concesso alla Comunità unificata un intervento diretto e non di semplice rimborso nel settore comunitario. Si pensi alle competenze della CECA in campo edilizio, ad esempio.

I problemi dell'occupazione, della formazione professionale, del peso degli oneri sociali sono troppo importanti per essere trascurati a lungo. La Comunità deve essere in grado di formulare delle scelte precise e organiche. Per questo la politica sociale è destinata ad essere uno dei settori chiave della politica economica a medio termine. Una volta decise queste linee di politica economica, gli organi comunitari devono essere in grado di realizzare queste opzioni. Sarà bene dare la possibilità all'Esecutivo comunitario di utilizzare appieno la collaborazione con le forze economiche e ciò per facilitare la formazione di una politica sociale autonoma da quelle nazionali.

Non dimentichiamoci la formazione professionale e lo sviluppo dell'istruzione permanente.

29. Fra le cose già comprese nel trattato resta da esaminare la "Politica di concorrenza". L'abbiamo tenuta per ultima, perchè ci pare essa debba essere la guida della politica industriale che il nuovo trattato dovrà comprendere. Infatti uno dei problemi più delicati nel futuro del Mercato Comune sarà senza dubbio il mantenimento della politica di concorrenza nei due fronti interno ed internazionale. Sul fronte inter

no i problemi maggiori derivano:

- a) da una politica pesante di aiuti da parte dei singoli Stati sotto il pretesto di politica regionale di sviluppo;
- b) dal realizzarsi di un'altra aspirazione comunitaria: la società per azioni europea, che potrebbe rapidamente assumere nella CEE dimensioni oligopolistiche;
- c) da un'affievolirsi dei controlli sulle intese;
- d) dalla creazione di una politica industriale europea non sufficientemente dinamica, ma incentrata invece su aiuti comunitari a situazioni precarie.

La prima risposta a questi pericoli sta nel riaffermare solennemente nel trattato unificato i principi liberali nel campo della concorrenza stabilendo, contemporaneamente, il rafforzamento della politica anti-trust della Comunità. La Commissione dovrebbe restare il centro di questa politica anti-trust e di difesa della concorrenza, evitando così i pericoli di compromessi fra gli Stati, nei quali, come nella politica agricola, ognuno inserisce le sue richieste protezionistiche; il lavoro comunitario serve solo ad equidistribuire la protezione. Se il principio degli aiuti comunitari dovesse essere accettato, il loro carattere rigidamente transitorio, di aiuto decrescente e non rinnovabile, dovrebbe essere stabilito nel trattato.

Sul fronte internazionale e cioè dei rapporti con i paesi terzi, dopo il forte protezionismo agricolo, si potrebbero avere delle tentazioni protezionistiche anche nella politica industriale a causa dei settori in crisi (tessili, cantieristici, carboniferi, ecc.), di quei settori cioè che, pur avendo costituito la base della nostra prima industrializzazione, tendono a divenire relativamente meno importanti nella domanda complessiva e, contemporaneamente, sono oggetto della prima industrializzazione dei paesi in via di sviluppo.

Dall'altraparte i settori tecnologicamente avanzati, ma in difficoltà a stare al passo, potrebbero pretendere dei sovrappiù di protezione per garantirsi i capitali necessari ad una ricerca tecnologica europea di indirizzo autarchico.

Queste possibilità sono più reali nei prossimi anni, proprio perchè lo svilupparsi di una politica comune e lo stabilirsi di una tariffa esterna comune non farebbero più sentire come un tradimento dell'Europa tale protezione, che anzi potrebbe assumere toni di patriottismo continentale.

Naturalmente non si possono respingere la cintura doganale comune o la società europea, ma si deve contemporaneamente rafforzare all'interno e nei confronti dei paesi terzi la politica di concorrenza, ben sapendo che la migliore ripar-

tizione delle risorse e la stessa possibilità delle Autorità pubbliche di controllare l'economia con mezzi limitati sono basate sul mantenimento della competitività economica.

30. La politica industriale è stata un po' il sottofondo fino ad ora di questa relazione, tuttavia nel trattato CEE manca un capitolo ad essa dedicato; è questo un tipico settore nuovo da introdurre nel trattato. L'ipotesi di fondo della politica industriale dovrebbe essere l'interdipendenza economica a livello mondiale e una certa divisione dei compiti delle varie economie, che diverrebbero, di conseguenza, "lato sensu", specializzate. Questa specializzazione sarebbe favorita, anzi quasi imposta, dal dislivello tecnico-economico di partenza.

La produzione globale aumentata troverebbe sbocco nel saziare la tanto reclamizzata "fame nel mondo" che, dopo i primi sviluppi da favorirsi opportunamente della Comunità, diverrebbe economicamente domanda di beni di consumo e di investimenti.

Del resto pare che, grazie alle continue invenzioni, anche l'uomo in via di sviluppo sia in grado di aumentare notevolmente la propria domanda. Se questa ipotesi è fondata, almeno per il periodo che dovrebbe essere compreso nel nuovo trattato, la politica industriale comunitaria non dovrebbe risolvere i suoi problemi settore per settore, ma globalmente. La conseguenza logica è una esplicita accettazione che alcuni settori di prima industrializzazione d'ora in avanti siano sviluppati soprattutto da altri paesi, mentre ai settori potenzialmente competitivi devono essere offerti il necessario mercato e le possibilità giuridiche e finanziarie.

Gli strumenti di azione nel campo della politica industriale non saranno in prevalenza di intervento diretto, dato che spetterà alle imprese essere le realizzatrici delle possibilità implicite al mercato comune. Si tratta di formulare un quadro legislativo che, attraverso la creazione di alcuni istituti, consenta all'industria di approfittare appieno dello spazio economico europeo. Ciò potrebbe avvenire, e in parte avverrà, senza la fusione, e cioè tramite convenzioni fra gli Stati membri. Il difetto di questo sistema risiede, oltre che nella lentezza, nell'impossibilità di veder nascere una politica industriale comunitaria in senso vero. Si avrebbe solo un compromesso fra le volontà nazionali, come afferma il Mirdall, cioè proprio la politica industriale nella comunità mancherebbe di imprenditorialità, per dirla con Schumpeter.

Questo nuovo capitolo del trattato quindi, oltre a prevedere o a sanzionare alcuni istituti giuridici, dovrebbe prevedere per la Commissione l'iniziativa nel proporre l'aggiornamento di questi istituti e la creazione di nuovi. Naturalmente

te un coordinamento delle politiche nazionali e il loro inquadramento in quella a medio termine della Comunità dovrebbe essere previsto, sempre sotto l'iniziativa e il controllo della Commissione. Ma tutto questo vedremo meglio nel prossimo paragrafo, venendo a trattare della politica a medio termine. Uno dei vantaggi dell'inclusione della politica industriale e dei suoi istituti nel trattato sarebbe la sua definitiva acquisizione alla sfera d'azione comunitaria. Ricordiamo per concludere alcuni dei principi economici che dovrebbero ispirare questa politica.

La scelta fondamentale sta nell'evitare una politica industriale protezionistica e nel favorire la competitività necessaria al mantenimento della divisione internazionale del lavoro.

Contemporaneamente allo sviluppo della produttività dovrà essere mantenuto un alto tasso di impiego delle energie europee di lavoro. La concorrenza internazionale contribuirà ad evitare gli effetti negativi del raggiunto pieno impiego.

La prima azione di politica industriale, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, sarà quella di conservare rigorosamente il mercato unico dei prodotti industriali internamente alla CEE, evitando che una politica regionale disordinata crei difficoltà all'unione doganale stessa. Pertanto occorre fissare il principio che la politica regionale sia soggetta al coordinamento europeo.

Il nuovo trattato dovrà avviare, in modo ancor più deciso, la creazione di un quadro giuridico e fiscale adatto alle necessità di un grande mercato.

Abbiamo prima accennato ai poteri comunitari; alcuni obiettivi potrebbero essere fissati, se non ancora attuati, con precise scadenze.

Essi sono:

- a) la società commerciale europea;
- b) l'armonizzazione del diritto societario dei singoli Stati;
- c) il riconoscimento reciproco delle società (già stabilito dall'art. 220, ma senza scadenze);
- d) l'adattamento delle strutture fiscali;
- e) il diritto fallimentare europeo;
- f) il regime dei brevetti in Europa.

Il punto d) consentirà al trattato di fissare quelle norme che facilitano l'adattamento delle strutture e delle dimensioni delle società alle attuali esigenze.

Si dovrebbe, come obiettivo finale di questa evoluzione, venire a creare un vero e proprio diritto commerciale europeo.

31. La futura comunità non dovrà perdere, neanche nel settore delle politiche economiche, quel suo carattere di unione economica generale. Lo abbiamo segnalato nell'introduzione; il settore primario e l'evoluzione delle sue strutture, quello terziario, sia pubblico che privato, non sono meno importanti. Questo equilibrio delle azioni comunitarie dovrebbe essere garantito dal programma di politica economica a medio termine della Comunità. La nostra idea della Politica economica a medio termine come centro della futura evoluzione della Comunità unificata trova conferma in quanto sostiene Hallstein nell'introduzione alla decima relazione generale della CEE.

"Quanto alla graduale trasformazione dell'unione doganale in unione economica, prevista dal Trattato, anch'essa coinvolge le strutture della Comunità ed appare perciò sempre più chiaramente che è proprio nel quadro della politica economica a medio termine che dovranno essere precisati questi obiettivi (definizione e sviluppo della economia comunitaria, n.d.r.) e fissate le tappe da percorrere.

"La politica a medio termine ne viene così a costituire il quadro privilegiato per preparare e definire gli orientamenti della politica comunitaria, sia che si tratti della politica sociale, della politica industriale e della politica agricola che della politica commerciale" (13). Tuttavia queste possibilità trovano spazio anche nel vecchio trattato e si stanno già sperimentando. Il nuovo trattato, nel riconoscere la necessità di questo programma e la sua natura di coordinatore dell'attività comunitaria deve farne lo strumento di sviluppo dell'integrazione stessa anche sul piano istituzionale. E ciò in tre modi fondamentali. Il primo già indicato nel paragrafo 8, tramite un programma di semplice coordinamento ad un programma veramente comunitario al quale si adattino i programmi nazionali. Il secondo basato sulla parallela evoluzione della procedura di elaborazione, perchè evidentemente l'ultima fase implica la sostanziale responsabilità della Commissione come redattrice del programma, anche se la parte del Consiglio debba restare fondamentale nella sua approvazione e quella dell'Assemblea debba essere via via incrementata. Il terzo infine, fa affidamento su un nuovo principio che, per gli obiettivi indicati nel programma regolarmente approvato, la Commissione ha più ampi poteri e doveri di azione diretta. L'inclusione di un obiettivo economico costituirebbe per l'esecutivo comunitario mandato ad agire. Per gli Stati infine il programma dovrebbe avere valore di direttiva.

Il programma per i privati non potrebbe essere se non

indicativo; gli incentivi finanziari non possono essere previsti come elevati, ma per gli organi comunitari sarebbe pienamente operativo, essendo la via per ottenere più competenze. Si salverebbe così il carattere quadro del trattato, perchè l'obbligo di scelte economiche in un ambito complessivo, garantendo della loro compatibilità e maggiore razionalità, consente più elasticità alle norme istitutive, contemporaneamente alla creazione di una volontà comune.

Il programma stabilirebbe inoltre un maggior collegamento fra decisioni europee e nazionali e quindi, di necessità, una maggiore uniformità delle politiche economiche nazionali medesime, bilanci, programmi o legislazioni che siano.

32. "L'unione sempre più stretta" dei popoli europei è lo scopo solennemente affermato dai trattati; ci pare che, se la linea da noi tracciata fosse accolta, questo scopo continuerebbe ad essere realmente perseguito. Naturalmente il suo successo resterebbe valido; ciò che Hallstein afferma per la CEE", il successo della Comunità dipenderà in fin dei conti dall'uso che le istituzioni comunitarie faranno degli strumenti messi a loro disposizione, cioè dalla politica che esse saranno in grado di concepire ed eseguire.

Tensioni istituzionali continueranno ad esistere evidentemente e potranno trovare il loro equilibrio solo nella creazione di una federazione. Per questo è delineato solo un secondo periodo transitorio e non la fase definitiva.

Per quanto riguarda le scelte economiche indicate, solo un ampio dibattito e uno studio più approfondito potranno confermarlo, ma l'essenziale per il nostro lavoro è che la scelta di fondo sul funzionamento del trattato risulti generalmente accettata.

Solo dopo questo franco scambio di idee, sarà possibile passare a proposte più dettagliate sulle norme del trattato unificato. Speriamo di aver fornito un'utile base di dibattito.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Opere consultate :

- a) Trattato che istituisce la CECA
- b) Trattato che istituisce la CEEA
- c) Trattato che istituisce la CEE
- d) Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee.
- e) Introduzione alla decima Relazione Generale sulla attività della Comunità (1 Aprile 1966 - 31 Marzo 1967)
- f) Decima Relazione Generale sulla attività della Comunità (CEE) (1 Aprile - 31 Marzo 1967)
- g) Programma di politica economica a medio termine (1966-1970) (CEE)
- h) Finanziamento della politica agricola comune - Entrate proprie della Comunità - Aumento dei poteri del Parlamento Europeo - (Proposte dalla Commissione al Consiglio) Com (65) 150.
- i) Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della Comunità nella seconda Tappa
- l) La Fusion des Communautés européennes. Colloque organisé a Liège 28-29, et 30 Avril 1965. Faculté de Droit, Liège Martinus Nihoff, La Haye - 1965
- m) Agenor, revue européenne - Bruxelles
- n) Europe - Agence internationale d'information pour la presse - Luxembourg - Bruxelles
- o) Atti della tavola rotonda sul tema: "Le Technologie Avanzate e lo Sviluppo Economico". Università di Bologna 1-2 Dicembre 1967 (in corso di pubblicazione)
- p) Prologione del prof. Begnamino Andreatta sul tema: "Tecnologia ed economia nella controversia sul divario tra America ed Europa." Bologna inaugurazione anno accademico 1967-1968
- q) Robert Mossé QUELQUES PROPOSITION POUR UNE UNION MONETAIRE EUROPEENNE - octobre 1967.

N O T E

- 1) - A. Spinelli : "L'ora di Harold Wilson" L'Europa n. 14 anno I.
- 2) - Europe documenti n. 452 Discorso di Sicco Mansholt "Il nostro secolo accelerato".
- 3) - Idem.
- 4) - La Fusion ecc., op. cit., Discorso di W. Hallstein pag.216.
- 5) - Idem, pagg. 218-219.
- 6) - Introduzione ecc. op. cit. "L'attuazione della politica dei trasporti". Decisione del Consiglio Comunitario che definisce le misure di politica comune dei trasporti che devono entrare in vigore nei prossimi mesi. Principi base delle ulteriori misure. Europe n. 1938 del 15/12/1967. Programma ecc., op. tic., Capitolo VI sulla politica regionale.
- 7) - Europe 2/1/1968 pag. 3.
- 8) - Europe notizia 28179 n. 2817 del 8/12/1967.
- 9) - Europe, Le Tecnologie avanzate ecc." op. cit., interventi Gabrielli e Puppi.
B. Andreatta prolusione, op. cit.
- 10) - Programma di azione che la Commissione europea discute attualmente con gli Stati membri per l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi comunitari. Europe n. 11 N.S. 16/1/1968 pagg. 3-4-5.
- 11) - Introduzione ecc., op. cit., parte I, cap. A, par. h.
- 12) - Memorandum ecc., op. cit., Capitolo VIII - "Politica mone-raria". R. Mossé : Quelques ecc., op. cit.
- 13) - Introduzione ecc., op.cit., parte II, par.A, "La politica economica a medio termine".

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10174
24 APR. 1991

BIBLIOTECA